

Syndicat National des Personnels de l'Education et du Social
Protection Judiciaire de la Jeunesse



Fédération Syndicale Unitaire
Secrétariat National : 54, Rue de l'Arbre Sec – 75001 Paris
Tél : 01 42 60 11 49 - Fax : 01 40 20 91 62
site : www.snpespjj-fsu.org Mél : Snpes.pjj.fsu@wanadoo.fr



CEF : NOTRE BILAN.

La création des CEF marquée par une commande éminemment politique.

Au moment où une évaluation demandée par la ministre de la justice va rendre ses conclusions et dix ans après leur création, il est nécessaire de rappeler le projet global dans lequel avaient été inscrits les CEF car celui-ci n'est pas sans incidences sur leur efficacité du point de vue de la prise en charge éducative des mineurs.

Les CEF ont été instaurés en 2002 par la loi Perben 1. Outre les CEF, cette loi contient de nombreuses dispositions durcissant la réponse pénale en direction des mineurs. La loi Perben 1 est également à l'origine du retour des personnels de la PJJ au sein de la détention dont les Etablissements Pénitentiaires pour Mineurs est la mesure emblématique. Ainsi, inscrits dans une loi réformant en profondeur l'ordonnance de 45, les CEF ne sont pas de nouvelles structures ayant vocation à diversifier ou améliorer les réponses à apporter aux mineurs, mais un élément d'un dispositif visant à plus de répression et passant notamment par l'enfermement.

Comme la loi Perben 1 dans son ensemble, les CEF avaient donc vocation à répondre d'abord à des préoccupations sécuritaires et non pas aux besoins des adolescents auteurs de délits. Durant la campagne pour les élections présidentielles de 2002, les deux principaux candidats s'étaient prononcés pour un retour aux centres fermés. Dès l'été, la loi fût votée, sans aucune consultation des professionnels. Par la suite, les deux cahiers des charges de 2003 et de 2008 concernant ces structures, élaborés unilatéralement par la direction de la PJJ, portent davantage l'empreinte de la commande politique que de l'expérience des professionnels.

Les CEF, ou la volonté de banaliser l'enfermement.

Voulant afficher une rupture avec les anciennes structures d'enfermement ayant jalonné l'histoire de la prise en charge des mineurs et des phénomènes de violence qu'elles avaient générés, les promoteurs des CEF les avaient présentés comme des établissements dont la fermeture serait seulement juridique. En effet, la loi Perben 1 encadrera le placement des mineurs en CEF par un Contrôle judiciaire, un SME ou un aménagement de peine. De plus, les mineurs de treize à seize ans pourront y être placés sous le régime d'un Contrôle Judiciaire, même en matière délictuelle. En cas de fugue ou d'infraction au règlement intérieur du CEF, le mineur pourra être incarcéré. Cet encadrement juridique du placement devait constituer la « *ceinture de force symbolique* » selon la formule du directeur de la PJJ de l'époque. Mais dès les premières ouvertures de CEF, des mineurs fuguent. Assimilées à des évasions, ces fugues furent très médiatisées. La réponse de la direction de la PJJ fût de renforcer les clôtures et de mettre en place des systèmes de barrière infra rouge, dévoilant ainsi la réelle visée d'enfermement de ces établissements. Malgré l'impasse et les contradictions d'un projet sous haute surveillance politico-médiatique, les directions successives de la PJJ se sont employées à les défendre coûte que coûte, prétendant les justifier au plan éducatif. Banalisant leur caractère de lieux privatifs de liberté et d'enfermement, elles ont théorisé sur leur caractère « contenant ». La menace d'incarcération en cas de fugue ou d'infraction au règlement intérieur et une surveillance constante de la part des personnels seraient les leviers pour permettre au jeune de respecter le cadre du placement.

Plusieurs années après, qu'en est-il de l'efficacité de ces structures au regard du but affiché ?

Les CEF contiennent-ils mieux les mineurs que les autres structures de la PJJ ?

La fugue considérée comme un délit ou comment un séjour en CEF peut aggraver le parcours pénal du jeune.

Revenons d'abord sur le risque d'incarcération en cas de fugue ou d'infraction au règlement intérieur. Dans son rapport du 13 juillet 2010, la Défenseure des enfants soulignait que : « *cette possibilité d'incarcération en cas de fugue est en contradiction avec l'intérêt des enfants et les engagements internationaux de la France* ». Cet aspect central du fonctionnement des CEF est en effet inacceptable à plusieurs titres. En premier lieu, la fugue n'est pas un délit, et chez un adolescent en grande difficulté, les professionnels la prennent en compte comme un signal justifiant de retravailler la situation et éventuellement de réajuster sa prise en charge. Ensuite, sanctionner éventuellement la fugue par une mise en détention est contradictoire avec le principe du caractère exceptionnel de l'incarcération. Principe pourtant réaffirmé à chaque occasion par les promoteurs de ce système. Enfin, avec ce dispositif, la détention provisoire en matière délictuelle est rendue possible dès l'âge de 13 ans. Face à cette difficulté, un argument est mis en avant, celui de la liberté du juge d'apprécier s'il convient d'incarcérer ou pas. Mais user d'une menace qui ne se réalisera pas forcément n'est pas sans conséquences sur les adolescents. Il n'est nullement question, ici de demander l'incarcération des mineurs mais de souligner combien ce cadre de travail peut affaiblir la portée même de la sanction pénale, si l'on se place dans cette logique.

D'autre part, il réduit les professionnels à un rôle d'auxiliaires du juge, chargés de faire des rapports, entretenant ainsi de la méfiance de la part des adolescents. Il peut

conduire aussi à décrédibiliser leur parole alors que l'on connaît l'importance pour des adolescents aussi déstructurés de rencontrer des adultes qui incarnent une parole fiable et cohérente. Comment travailler avec le jeune la question des actes délinquants lorsque ce qui relève de ses réactions par rapport à un placement et ce qui relève de son inscription dans la délinquance sont confondus au point que l'échec du placement est souvent retenu à charge contre lui lors de son jugement, aggravant ainsi son parcours pénal ?

Les CEF : mieux que la prison ?

Le cadre présidant au fonctionnement des CEF est si difficilement compréhensible par les jeunes que pour dépasser cette difficulté, nombre de CEF ont recours à des dispositifs visibles de fermeture (hauteur des murs, fermeture des chambres de l'extérieur, système de vidéo surveillance, présence d'agents de sécurité).

Parallèlement, le caractère hybride des CEF ouvre la voie, dans de nombreux cas, à des atteintes aux droits des mineurs qui, paradoxalement, sont mieux garantis en prison. Des liens aléatoires avec les parents, des atteintes à la vie privée par la lecture des courriers ou l'écoute des communications téléphoniques (sans que le juge ait nécessairement statué sur ces aspects de la vie du jeune), des atteintes caractérisées à l'intimité ou encore, l'utilisation à l'intérieur des locaux de la vidéo surveillance : toutes ces pratiques sont fréquentes dans nombre de CEF.

Par ailleurs, des systèmes de punition strictement comportementalistes, humiliants et inefficaces viennent parfois s'y ajouter. Constatant ce que, par ailleurs, elle passe beaucoup de temps à nier, la direction de la PJJ a réalisé des fiches pour fixer les limites permettant de respecter les droits fondamentaux des mineurs. Cependant, un certain nombre de CEF continuent de s'en affranchir.

Ainsi, il est illusoire de penser qu'il existerait un « entre deux » dans la prise en charge des adolescents en difficulté, qui passerait entre la prison destructrice et les structures ouvertes jugées insuffisamment contenant.

La réalité des CEF vient illustrer que cet « entre deux » ne peut s'appuyer que sur des systèmes et des méthodes de contention, avec les dérives que celle-ci génère.

Une éducation contenant ou une éducation contrainte ?

Des études quantitatives réalisées par le ministère de la justice en 2008 indiquent qu'1/3 des jeunes restent en CEF moins de 3 mois, 1/3 entre 3 et 6 mois et 1/3 plus de 6 mois. Par ailleurs les mineurs qui sont restés plus de 5 mois sont ceux qui récidivent le moins. Une autre étude sur les sorties de délinquance à l'issue d'un séjour en CEF menée par Marwan Mohamed, chercheur au CNRS, apporte un éclairage complémentaire. Cette étude relève notamment que les séjours sont écourtés pour des incidents liés au fonctionnement du CEF, une condamnation à une peine d'incarcération ferme dans le cadre d'une autre affaire ou encore au passage à la majorité. Elle souligne aussi l'existence d'effets de filtre qui consistent à garder les mineurs qui posent le moins de problèmes plus longtemps et qui ne relèvent pas forcément de la catégorie des « mineurs

multirécidivistes ». Pour les mineurs qui restent moins de quatre mois, le taux de réitération avant le CEF et après n'est pas significativement différent. Ceux qui ont connu des incidents en CEF réitérent davantage que ceux qui ont fait des séjours plus longs.

Ces données confirment, d'une part que le fonctionnement des CEF ne permet pas la stabilisation du jeune dans l'établissement et d'autre part que la durée de la prise en charge est une donnée incontournable dans l'évolution du jeune. De ce point de vue, cela conforte aussi la nécessité de remettre en cause ce programme qui prévoit une prise en charge limitée dans le temps pour ne pas prêter le flan aux critiques sur le régime dérogatoire de privation de liberté.

Sauf à se satisfaire d'une adhésion de surface qui traduit surtout sa capacité à se conformer, la contrainte ou la menace n'ont aucune efficacité dans l'adhésion du jeune au placement. Elles les conduisent, soit à se révolter et forcément de façon violente, soit à adopter des comportements de soumission et à « faire leur peine », selon leur propre expression.

En effet, l'adhésion du jeune à son placement est un processus long qui relève d'un travail pour qu'il s'en approprie le sens et y trouve un intérêt pour lui-même. Cela suppose que les professionnels se décentrent de l'acte qu'il a commis pour appréhender le jeune dans sa situation globale et sa singularité. Mais, la réponse à l'acte délinquant s'étant substituée à la réponse à apporter au jeune, la dimension protectrice et préventive de l'action éducative est devenue secondaire, voire absente par rapport à l'exécution de la peine ou aux préoccupations liées à l'ordre public. Dès lors les professionnels sont réduits à user de la menace d'une possible incarcération, à se faire craindre au lieu de se faire respecter, à imposer une autorité au lieu de chercher à la gagner en déployant une action éducative, à la fois ferme et bienveillante, se basant d'abord sur les besoins du jeune.

Recentrage au pénal au prétexte de recentrage sur l'acte délinquant et volonté d'éloignement vont de pair. Ces orientations ont érigé la peine comme cadre et levier du travail éducatif, entraînant la confusion entre le champ du pénal et celui de l'éducation. Elles ont érigé aussi, la rupture avec l'environnement du jeune comme une condition systématique de sa prise en charge, évacuant la dimension de la durée qui fait écho au temps de la maturation du jeune et la nécessité pour lui, d'expérimenter échecs et avancées. Ces orientations auxquelles tous les services de la PJJ sont sommés de s'adapter trouvent leur aboutissement institutionnel dans les CEF.

Les CEF : des prises en charge en vase clos, générant des violences ...

Dans ce contexte, la surveillance constante des jeunes à laquelle les personnels travaillant en CEF sont astreints, relève plus de l'application de règles pour redresser des comportements que d'un travail individualisé sur la situation globale de chaque jeune. Ces pratiques entraînent une confrontation permanente entre les jeunes et les professionnels et des relations marquées par des rapports de force. De plus, les CEF, structures sensibles politiquement, font l'objet d'une sorte de « cordon sanitaire » favorisant la loi du silence et donc une absence de traitement des difficultés qui ne peuvent alors que s'aggraver.

Le Contrôleur Général des Lieux privatifs de Liberté a relevé à plusieurs reprises l'existence dans certains CEF de « méthodes de contention érigées en pratiques éducatives ». Nous restons convaincus que ces dérives sont intrinsèquement liées au cadre de l'enfermement et au regard focalisé sur l'acte délinquant qui est aujourd'hui porté sur les jeunes en grande difficulté. Si ces dérives n'existent heureusement pas dans tous les CEF, c'est parce que les professionnels, constatant les impasses d'un tel projet, tentent de s'écarter de la commande strictement politique et administrative initiale pour essayer de remettre au centre de leur travail : l'écoute, l'approche clinique et l'espace de liberté laissé au jeune pour lui permettre d'expérimenter ses capacités à se responsabiliser et s'autonomiser. Cependant, cela n'est pas sans difficultés car la menace permanente d'incarcération et les limitations de la liberté d'aller et venir peuvent mettre en porte à faux les équipes de professionnels qui prennent des libertés avec le cahier des charges pour permettre, par exemple, la participation à des activités extérieures ou des visites aux familles.

....et de la discontinuité.

Parce que les CEF sont inscrits dans une politique dont la visée principale est la mise à l'écart de certains jeunes, le projet de travail doit être centré sur la vie à l'intérieur de l'établissement. Cela conduit inévitablement à une marginalisation du travail avec les familles mais aussi avec les autres professionnels qui connaissent le jeune et qui sont encore en charge de son suivi. Or, la place des parents est essentielle à l'heure du placement d'un de leurs enfants. Malgré toutes leurs difficultés familiales, ces derniers portent la culpabilité de la stigmatisation de leurs parents, ce qui compromet leur adhésion au placement.

Cette visée de mise à l'écart induit une approche essentiellement comportementaliste de la prise en charge. Elle conduit aussi à ignorer le travail avec les professionnels qui ont connu le jeune avant le placement et qui prendront le relais après. Le moment du placement en CEF est conçu comme un moment se suffisant à lui même puisque le séjour en CEF est présenté comme la solution qui réussira là où toutes les autres ont échoué. Cette conception en vase clos se révèle totalisante car elle exclut les autres en déniaient leur place dans le parcours du jeune et introduit de la discontinuité dans les suivis. Pourtant, c'est en permettant au jeune de préserver les liens avec son environnement mais aussi avec les professionnels qui ont jalonné son parcours et fait référence pour lui que l'on peut éviter la reproduction des ruptures et que l'« après CEF » sera d'autant mieux garanti. Or, après plusieurs années de fonctionnement, nous pouvons constater que les projets de travail n'intègrent pas naturellement ces dimensions. Elles sont pourtant inhérentes à toute action éducative.

Les CEF « santé mentale » ou la confusion entre les troubles du comportement et les troubles mentaux.

Les adolescents pris en charge à la PJJ cumulent de multiples difficultés liées à des carences éducatives et affectives précoces, à un contexte d'exclusion sociale grandissante, à des discriminations géographiques et aux effets de la stigmatisation liée à l'immigration de leurs parents. Ces difficultés qui s'accompagnent d'une absence

d'espoir et de perspectives crédibles d'insertion, alors que tout adolescent aspire à gagner une autonomie, produisent de plus en plus de désordres psychiques graves sans que pour autant, des pathologies puissent être déclarées installées. Ces troubles psychiques sont désormais censés être traités uniquement dans les CEF dits de « santé mentale ». Pourquoi allouer aux seuls CEF des moyens importants pour traiter les difficultés psychiques des adolescents alors que dans tous les services et structures de la PJJ, les professionnels sont confrontés à des adolescents ayant les mêmes difficultés ? La Direction de la PJJ a adapté son discours sur les objectifs de ces CEF, expliquant que les personnels psychologues et infirmiers de ces établissements avaient pour mission de mettre en lien les équipes avec le secteur de la psychiatrie, afin d'accompagner les adolescents. Mais cette nécessité vaut pour tous les établissements. Ce choix scandaleux au regard du désarroi des professionnels, désarmés pour accompagner des adolescents nécessitant des soins, ne peut se comprendre que comme une volonté de réduire les troubles du comportement plutôt que de trouver des solutions durables pour répondre à la souffrance psychique des adolescents ?

La généralisation des CEF : un affichage de fermeté coûteux sur le plan financier comme sur le plan éducatif.

Alors que durant ces dernières années, la PJJ a subi de nombreuses suppressions de postes et d'établissements de placement éducatif au prétexte de réduction des coûts du service public, le développement du programme CEF n'a connu lui, aucune interruption et aucun véritable bilan intermédiaire malgré des dérives et dysfonctionnements avérés. Cela indique à quel point, la généralisation de ces structures participe d'un choix politique voulant afficher un message de fermeté en direction des mineurs, quel qu'en soit le coût financier. Non seulement cette politique a considérablement réduit les capacités de placement éducatif et la diversité des réponses, mais elle a aussi généralisé un modèle quasi unique de prise en charge. Par conséquent, ce modèle tend à s'imposer en lien avec le recentrage au pénal de l'action de la PJJ, lié aux politiques toujours plus répressives impulsées ces dernières années. Il a bouleversé la conception de l'accueil des jeunes dans les structures d'hébergement. Le placement a perdu sa dimension de protection au profit d'une dimension punitive et de mise à l'écart. Dans ce contexte, l'unicité des publics accueillis, le plus souvent dans l'immédiateté, met les équipes sous la pression permanente des incidents à répétition. La surveillance et le contrôle deviennent une fin en soi et non plus un moyen pour « veiller sur » les adolescents. Ceux-ci ne s'y trompent pas. Alors qu'ils sont en réalité dans l'attente d'adultes préoccupés de leur avenir, ils rencontrent de plus en plus en plus des adultes sous la pression de savoir comment ils vont réussir à les « tenir ». Le travail se réduit de plus en plus en plus à du gardiennage favorisant la profonde défiance que ces adolescents ont toujours nourrie, vis-à-vis des adultes peu fiables ayant jalonné leur vie.

Dans un tel contexte de travail, la réflexion et l'élaboration des équipes passent au second plan et les repères professionnels s'appauvrissent.

De l'alternative à l'incarcération.

A l'instar des CEF, pour la direction de la PJJ, la mission prioritaire des établissements de placement éducatif doit être l'alternative à l'incarcération. Cela entraîne, de plus en plus fréquemment des dérives similaires à celles qui ont cours dans les CEF mais aussi un dévoiement de la notion même d'alternative à l'incarcération. Celle-ci serait une modalité de placement plus douce que l'incarcération, les CEF étant la concrétisation la plus aboutie de cette conception avec les importants moyens dont ils disposent et des projets de travail centrés sur la surveillance constante. Or, l'alternative à l'incarcération c'est la liberté, que le jeune soit placé ou pas. La décision de l'incarcération au nom de la protection de l'ordre public est une exigence du ministère public. L'action éducative relève, elle, d'une autre logique qui inclut forcément le risque éducatif. Charge alors aux équipes de professionnels de proposer aux adolescents un cadre et une intervention véritablement contenant. Celle-ci passe par la construction d'une relation de confiance basée sur l'intérêt sincère qui lui est porté. L'apprentissage des règles et des limites, autrement dit de l'altérité, ne peut se faire chez un jeune en grande difficulté, qu'à cette condition. Ainsi, dès lors que l'ensemble des services et établissements de la PJJ disposent de moyens humains suffisants et d'un cadre de travail permettant de se centrer sur l'intérêt du jeune et non pas sur celui de l'ordre public ou de la stricte procédure judiciaire, ils ont tous vocation à être des alternatives à l'incarcération.

Un parcours des jeunes stigmatisant et stéréotypé.

Cette uniformisation des modalités de prise en charge à l'aune du dispositif CEF et l'appauvrissement parallèle d'un dispositif de réponses diversifiées ont fini par produire des parcours stéréotypés. Dix ans après la mise en place des CEF, il n'est pas rare de constater que nombre de jeunes sont enserrés dans un parcours qui va de l'Etablissement de Placement Educatif à l'Etablissement Pénitentiaire pour Mineurs en passant par le Centre Educatif Fermé. Il convient d'ailleurs de souligner à quel point les EPM, prisons modernes mais prisons quand même, sont perçus comme un élément du dispositif de placement, traduisant ainsi la banalisation de l'incarcération qui devient un moment comme un autre dans le parcours du jeune. Aujourd'hui, nombreux sont les adolescents qui reviennent dans les services de milieu ouvert ou d'insertion de la PJJ après avoir effectué ce type de parcours et il n'est pas rare de constater qu'il n'a pas permis une évolution durable et significative des adolescents. Ce temps perdu est un gâchis qui s'ajoute à leur stigmatisation. En effet, ce type de parcours, à contre sens de la souplesse et de l'individualisation des réponses, propres à la spécificité de la justice des mineurs, constitue une difficulté à l'heure d'orienter les adolescents. Dorénavant, leur passage en CEF comme en EPM constitue une carte de visite les réduisant à leur délinquance et les étiquetant comme des adolescents très difficiles ou violents. Dès lors, leur orientation vers des dispositifs éducatifs ouverts autres que ceux de la PJJ ou, simplement vers les dispositifs de droit commun devient une mission quasiment impossible.

C'est pourquoi, nous souscrivons au constat fait en 2011 dans le rapport sénatorial sur les CEF et les EPM qui relevait que « *la non répétition ne peut être qu'un objectif a minima assigné aux CEF* » et que « *la réinsertion des mineurs dans un dispositif de droit*

commun à l'issue du placement serait un indicateur plus performant ». Mais pour cela, une véritable étude qualitative des trajectoires d'adolescents sur la durée s'impose, étude nécessairement délestée de tout enjeu politique.

Il est temps de rompre avec une politique qui instaure la mise à l'écart de la jeunesse en difficulté. Cette mise à l'écart n'est que le corollaire d'une exclusion sociale durable subie par une partie de la jeunesse de ce pays.

Il est temps de porter une véritable ambition pour la jeunesse dans toutes ses composantes au moment où celle-ci est placée au centre du discours politique.

Il est temps d'emprunter une autre voie, celle de l'éducation rien que l'éducation et ses risques inhérents.

Ceux-ci valent la peine d'être pris pour garantir une efficacité sur le long terme au lieu d'un affichage conjoncturel.

Parce que l'éducation ne peut se déployer que hors les murs, il est temps de mettre fin à la politique de l'enfermement.

Paris, janvier 2013